

Los Gobiernos Divididos y sus Beneficios

por Enrique Ochoa Reza y Emilio Pineda*

Los “gobiernos divididos” en México son un fenómeno político controversial. En los noventas, la idea de que el partido del presidente perdiera la mayoría absoluta en alguna de las dos cámaras legislativas, se entendía como un mecanismo democratizador que acotaría el presidencialismo. Esta idea sobrevivió poco tiempo. Una década más tarde, se acusa a los gobiernos divididos de provocar parálisis legislativa y de ser un obstáculo para la aprobación de reformas estructurales. Se sugiere, en consecuencia, que la democracia funcionaría mejor bajo gobiernos unificados. ¿Cuál de las dos interpretaciones es la correcta? ¿Qué beneficios le han traído los gobiernos divididos a los ciudadanos?

El primer gobierno dividido a nivel federal, en la época moderna del país, se dio a raíz de la elección intermedia de 1997. En dicha elección, el partido del presidente perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y por primera vez en su historia el PRI no tuvo la capacidad de reformar leyes por sí mismo. El multipartidismo en la cámara baja resultó en la activación de diversos artículos constitucionales referentes a la división de poderes.

El primer día de aquel gobierno dividido, el diputado Porfirio Muñoz Ledo (PRD) resumió con palabras puntuales el estado de ánimo político del momento. Como primer diputado de oposición en dar respuesta a un informe presidencial y dirigiéndose al Presidente Ernesto Zedillo, el legislador dijo: “En México a partir de hoy, y esperemos que para siempre, ningún poder quedará subordinado a otro. ...nosotros, que cada uno somos tanto como vos y todos juntos valemos más que vos”.¹ Desde entonces, 1 de septiembre de 1997, tenemos gobiernos divididos a nivel federal.

Casi una década más tarde, la mayoría no Panista en la Cámara de Diputados negó un permiso de viaje al Presidente Vicente Fox para celebrar su última gira internacional. En un mensaje televisivo horas después, el Presidente Fox diría en pocas palabras lo que podría ser su experiencia con seis años de gobierno dividido: “El equilibrio de poderes no es una carta en blanco para que un poder debilite, obstaculice o neutralice a otro. ... Si bajo el autoritarismo, el poder presidencial decidía todo, no podemos permitir que, en tiempos de democracia, el Presidente pueda verse secuestrado por la voluntad autoritaria de unos cuantos”.²

Las dos caras del gobierno dividido parecen ser opuestas entre sí. Sin embargo, este debate por más interesante que parezca, oculta algunos de los beneficios que el gobierno dividido ha

* Enrique Ochoa Reza es Candidato a Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Columbia (www.enriqueochoareza.com). Emilio Pineda es Doctor en Economía Política por la Universidad de Columbia.

¹ Discurso pronunciado por el Diputado Porfirio Muñoz Ledo (PRD) en respuesta al Tercer Informe del Presidente Ernesto Zedillo, Cámara de Diputados, 1 de septiembre de 1997.

² Mensaje televisado del Presidente Vicente Fox relativo a la decisión de la Cámara de Diputados de negarle permiso para realizar una gira de trabajo por Vietnam y Australia, 7 de noviembre de 2006, ver <http://fox.presidencia.gob.mx/>

significado para los ciudadanos. En el periodo 1997 – 2006 el multipartidismo ha hecho efectivo un elemento del diseño constitucional del país a partir del cual un poder es contrapeso del otro. Uno de los resultados importantes de ello ha sido el ejercicio responsable de las finanzas públicas nacionales.

Durante los años del gobierno dividido el déficit del sector público, la composición del gasto del sector público, y la transparencia presupuestal son notablemente mejores que los registrados en un periodo equivalente e inmediatamente anterior, donde el gobierno era unificado. Así, la división de poderes cumple el propósito de su diseño. Lo que James Madison describió como la necesidad de que “la ambición se oriente a contrarrestar la ambición”.³

Con por lo menos seis años más de gobierno dividido enfrente de nosotros, producto de que el partido del Presidente Felipe Calderón no goza de mayoría absoluta en ninguna de las cámaras legislativas, vale la pena evaluar el impacto para el ciudadano de los gobiernos divididos hasta hoy. ¿Cuáles son los resultados de que ningún partido político ha tenido la posibilidad de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación por sí solo en los últimos nueve años? ¿En qué medida han sido los resultados mejores o peores que bajo los gobiernos unificados?

Uno de los aspectos de la vida del país donde la presencia de un gobierno dividido se ha visto reflejada con más claridad es en la aprobación anual del Presupuesto de Egresos. Desde 1997 la aprobación de éste se ha convertido en un rito caracterizado por desencuentros entre el Presidente y la Cámara de Diputados que parecen resumir todo lo que no funciona en nuestra nueva realidad democrática: una clase política que es incapaz de llegar a los acuerdos mínimos que el progreso del país requiere y parece sobreponer sus intereses particulares a los de la nación.

No obstante, más allá de diputados desvelados y negociaciones de último minuto, el conflicto sobre el presupuesto bien puede ser el reflejo de un saludable sistema de pesos y contrapesos. Bajo este escenario, el gobierno dividido protege a la sociedad de una clase política que naturalmente persigue sus intereses de grupo. Para verificar si así funciona la relación entre poderes, a continuación se evalúa el impacto del gobierno dividido sobre tres características del presupuesto de egresos de la federación: el déficit del sector público, composición del gasto del sector público, y transparencia presupuestal.

¿Adiós al Déficit Público?

Déficit excesivos del sector público han sido vinculados de forma exhaustiva con crisis económicas por académicos y nuestra propia experiencia nacional. Una y otra vez cuando el gobierno gasta sistemáticamente más de lo que ingresa, los ciudadanos terminamos pagando los excesos a través de devaluaciones, inflación y crisis de deuda. En este contexto, los presupuestos producto de gobiernos divididos se distinguen por su prudencia. Como se muestra en el Gráfico I el déficit promedio del sector público entre 1998 y 2006 es el más bajo de los últimos treinta años, e incluso inferior a los del sexenio Salinista y los primeros tres años del Presidente Zedillo cuando había gobiernos unificados.

Estos déficit moderados se lograron gracias a una contención en el nivel del gasto público y no a través de un crecimiento en la carga impositiva. Como se muestra en el Gráfico II, el gasto continuó su tendencia descendente de principios de los años noventa teniendo como resultado

³ Ver el texto completo de James Madison en el No. 51 de A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2001).

el sector público más austero de los últimos 30 años. Es claro que la constante confrontación entre el Presidente y la Cámara de Diputados en materia presupuestal, no ha tenido como corolario un nivel de gasto que ponga en riesgo la estabilidad económica del país.

Este fenómeno resulta congruente con el impacto que han tenido los gobiernos divididos en las finanzas públicas de los Estados Unidos de América. El crecimiento del gasto público *per capita* en dicho país ha sido considerablemente menor durante los periodos de gobiernos divididos en comparación con los periodos de gobiernos unificados. Al analizar los datos para un periodo de más de 40 años, de 1963 a 2005, que incluye a ocho presidentes de distintos partidos políticos, los datos muestran que bajo gobiernos divididos el gasto público se ha incrementado solamente en 1.8% anual para cada presidente, mientras que bajo gobiernos unificados, el gasto público ha crecido en promedio casi el doble, a una tasa de 3.5% anual.⁴

Composición del Gasto Público: federalismo, oportunidades y carreteras

La composición del gasto público es una característica del presupuesto igualmente importante. Un presupuesto que enfatice el gasto social y en infraestructura puede ser una importante herramienta para abatir los rezagos económico-sociales que adolece nuestro país. Igualmente, un presupuesto donde la mayor parte del gasto se ejerce a través de criterios técnicos o fórmulas preestablecidas y no criterios exclusivamente políticos tendrá una mayor efectividad.

Bajo los gobiernos divididos la composición del gasto público ha continuado la tendencia iniciada durante el sexenio Salinista de elevar significativamente el gasto en transferencias y participaciones a estados y municipios que para el año 2005 representó más del 60 por ciento del gasto total. Asumiendo que los gobiernos estatales y municipales son igualmente competentes (o incompetentes) que el gobierno federal, esta redistribución del gasto público es positiva porque niveles de gobierno más cercanos a la población beneficiada ejercen el presupuesto.

La mayor parte de los recursos descentralizados están etiquetados para ramos específicos relacionados con gasto social –educación o combate a la pobreza- e inversión en infraestructura. En principio, todas estas tendencias parecen favorables y conducentes a un mejor uso de los recursos públicos y no representan un retroceso respecto a la composición del gasto público anterior a 1997.

Un problema, sin embargo, surge cuando existe gran variación en el nivel de profesionalismo burocrático entre los estados de la República o entre municipios. Así, mientras unos estados pueden hacer mejor uso de los recursos descentralizados, otros estados malgastan sin transparencia. El resultado puede ser una creciente inequidad entre regiones y/o entre localidades. Este es un reto que va más allá de la descentralización de recursos y tiene que ver con el tipo de federalismo que se construye en México, lo cual es indudablemente una asignatura pendiente para futuras reformas institucionales.⁵

⁴ Ver el interesante artículo del semanario *The Economist*, "America's mid-term elections: goodbye to the permanent majority?", 4 de noviembre de 2006, pp. 27 – 30. Los datos están en la p. 28.

⁵ Ver la diferenciación entre tipos de federalismos en Juan Linz y Alfred Stepan, "Inequality Inducing and Inequality Reducing Federalism: with special reference to the "Classic Outlier" - the USA" documento presentado en el *XVIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política*, Agosto 1-5, 2000, Quebec, Canadá.

Mayor transparencia: mejores cuentas para el ciudadano

La rendición de cuentas de los gobernantes ante la sociedad y el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización, son factores indispensables para lograr una mayor transparencia y eficacia en el ejercicio del gasto público. Bajo los gobiernos divididos han habido dos avances importantes en este ámbito.

Por un lado, la puesta en vigor de la Ley Federal de Fiscalización en 1999 creó las capacidades legales para regular y fiscalizar el gasto del sector público. Por el otro lado, se creó la Auditoría Superior de la Federación en 2001 como el órgano facultado para revisar ex-post la gestión financiera del sector público. La Auditoría Superior de la Federación goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre sus resoluciones y organización, además de atribuciones para fincar directamente responsabilidades resarcitorias y aplicar multas y sanciones cuando se determinen daños patrimoniales a la Hacienda Pública Federal.

Como resultado de estos cambios, el número de acciones correctivas producto de la revisión y fiscalización de la cuenta pública se han incrementado enormemente: éste pasó de menos de diez acciones correctivas por año en el periodo pre-1999 a más de mil acciones por año desde 1999.⁶ Acorde con este incremento las recuperaciones concretadas por la Auditoría Superior de la Federación a favor de la Hacienda Pública Federal han acumulado la nada despreciable suma de \$18,706 millones de pesos.⁷ Estas medidas sin duda representan un avance en la rendición de cuentas y el control sobre el gasto público en nuestro país.

Nueva legislación para alcanzar presupuesto balanceado

La dinámica presupuestal bajo gobiernos divididos no sólo ha resultado en el acotamiento del gasto público para las administraciones en turno, sino también para administraciones futuras. Esto se ha hecho evidente con la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Esta ley aprobada en marzo del 2006, establece que el Presupuesto tendrá que ser balanceado y sólo en casos excepcionales se podrá incurrir en déficit público. Aún más, esta ley establece una fórmula específica para calcular el precio del petróleo a ser utilizado en la elaboración del presupuesto, disminuyendo las posibilidades de su manipulación para justificar un mayor gasto.

Adicionalmente, el presupuesto tendrá que incluir proyecciones para los próximos cinco años dándole un perspectiva de mediano plazo al gasto público. Esta ley, fruto de los gobiernos divididos, es un paso importante para institucionalizar y dar permanencia a la prudencia en la conducción de las finanzas públicas.

Conclusiones y una advertencia

En suma, en las tres características arriba discutidas los presupuestos producidos bajo gobiernos divididos se comparan favorablemente con los años previos de gobiernos unificados. Bajo gobiernos divididos, el presupuesto ha mantenido e institucionalizado un nivel de gasto y déficit particularmente prudente, ha favorecido el gasto social y en infraestructura ejercido por

⁶ Ver "Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004" en la página web <http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2004i/Indice/Auditorias.htm>.

⁷ *Ibidem*.

estados y municipios, y ha dado pasos importantes en la rendición de cuentas. Sin duda restan enormes retos para las finanzas públicas del país, pero si el pasado nos dice algo sobre el futuro, los años de gobierno dividido que vienen pueden significar otras buenas noticias para los ciudadanos.

Al optimismo una advertencia. A partir de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2005, el Presidente tiene la facultad de vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados. Para sobrepasar el veto presidencial, la Cámara requiere del voto a favor de dos terceras partes de sus miembros presentes.⁸ En consecuencia, la dinámica de negociación ha cambiado. En materia presupuestal un gobierno dividido puede operar, de facto, como un gobierno unificado. Veamos por que.

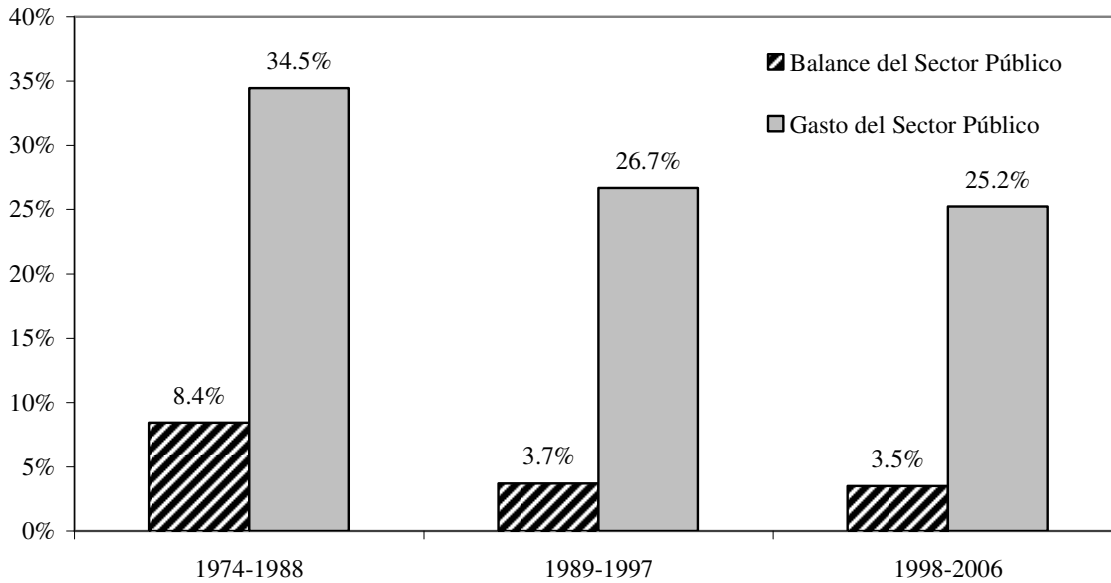
La Presidencia puede negociar con la oposición en la Cámara de Diputados los aspectos presupuestales, pero si no obtiene lo que desea, podrá vetar el presupuesto, modificarlo y regresarlo a la Cámara para su aprobación. Si el Presidente cuenta con el apoyo de 33% + 1 de los diputados, la oposición no podrá juntar las dos terceras partes necesarias para sobrepasar el veto. Así, el Presidente y su minoría legislativa podrán obtener el presupuesto de su preferencia. Ahora bien, gracias a que el PAN tiene durante el periodo 2006 – 2009 el control sobre el 40% de la Cámara de Diputados, el Presidente Felipe Calderón puede ejercer “la fuerza del tercio” y obtener el presupuesto como si fueran tiempos de gobierno unificado.⁹

Habrá que analizar los resultados de las negociaciones de los presupuestos de 2006, 2007 y 2008 para medir la influencia de esta nueva modalidad de gobierno dividido. Para influir en la versión final del presupuesto el Presidente no tendría necesariamente que aplicar un veto, de hecho, la simple amenaza creíble de un veto presidencial puede tener impactos en el proceso de negociación presupuestal. Pero por ahora un aspecto queda claro, nueve años muestran que los ciudadanos vivimos mejor en términos fiscales bajo un sistema multipartidista que bajo un sistema de partido dominante. La disciplina presupuestal ha sido un buen saldo del gobierno dividido.

⁸ Ver el interesante libro de Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *División de Poderes y Régimen Presidencial en México* (México, D.F.: UNAM, 2006), en especial pp. 155 – 159.

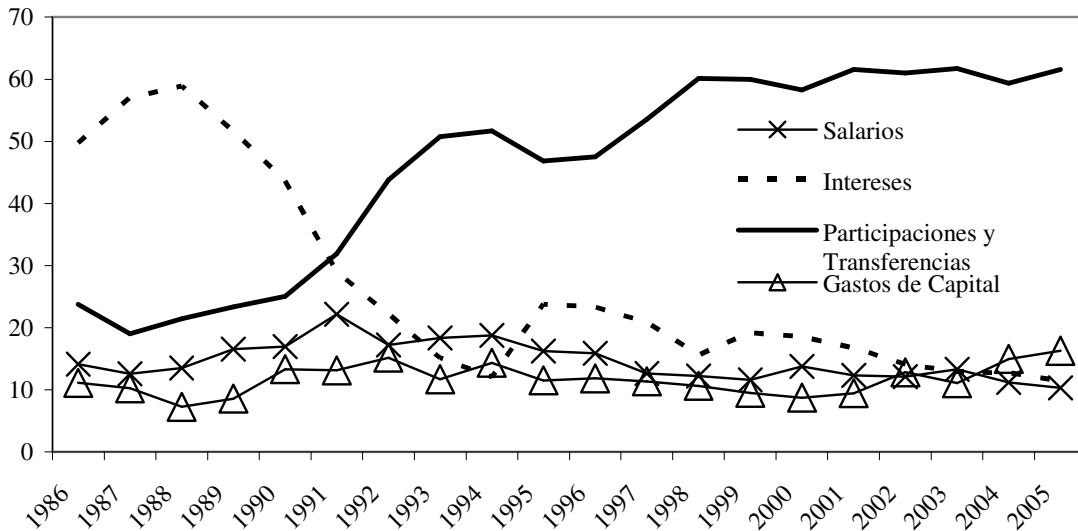
⁹ Para un análisis de la fuerza que tiene el presidente al contar con el apoyo de 33% + 1 de los diputados y/o senadores ver el artículo de Enrique Ochoa Reza, “La Fuerza del Tercio”, *Voz y Voto*, No. 164, octubre 2006, pp. 54 – 57.

Gráfico I. Déficit y Gasto del Sector Público como porcentaje del PIB



Fuente: INEGI

Gráfico II. Composición del Gasto Público Federal (porcentaje del total)



Fuente: INEGI